ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **IRCyKOpUMi5Z** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

(DES)ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICAS URBANAS EM UMA CIDADE PEQUENA: O caso de Pinhalzinho/SC

Autores:
João Pablo dos Santos - UFRGS - arq.joaopablo@gmail.com
Maria Soares de Almeida - UFRGS - maria.sdealmeida@gmail.com

Resumo:

As novas dinâmicas das cidades brasileiras causadas pela expansão das mesmas, resultaram em diversos efeitos em seu território, principalmente ao que tange o planejamento urbano. Problemas de acesso a equipamentos e serviços básicos são assuntos corriqueiros em discussões acadêmicas por todo o Brasil. Este trabalho foca na problemática das políticas que procuram amparar este setor e, consequentemente, retardar estes agravantes nas cidades. Tem-se por objetivo discorrer sobre as desarticulações das políticas urbanas ao que tange o espaço urbano, onde legislações acabam por segregar áreas fragilizadas e marginalizadas na cidade, abordando este caso particular na cidade de Pinhalzinho - SC, uma cidade pequena que apresentou esta problemática como resultado da desarticulação entre essas políticas que implicam diretamente no desenvolvimento e expansão urbanos. O efeito disso foi o direcionamento do crescimento dessa cidade delimitado pelo Plano Diretor Municipal para uma área distante do tecido urbano consolidado às margens de uma importante rodovia federal, a BR 282 e com ocupação predominantemente rural, possuindo uma diversidade de condicionantes naturais, tal como arroios, nascentes e também áreas de preservação de vegetação nativa.

(DES)ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICAS URBANAS EM UMA CIDADE PEQUENA

O caso de Pinhalzinho/SC

RESUMO: As novas dinâmicas das cidades brasileiras causadas pela expansão das mesmas, resultaram em diversos efeitos em seu território, principalmente ao que tange o planejamento urbano. Problemas de acesso a equipamentos e serviços básicos são assuntos corriqueiros em discussões acadêmicas por todo o Brasil. Este trabalho foca na problemática das políticas que procuram amparar este setor e, consequentemente, retardar estes agravantes nas cidades. Tem-se por objetivo discorrer sobre as desarticulações das políticas urbanas ao que tange o espaço urbano, onde legislações acabam por segregar áreas fragilizadas e marginalizadas na cidade, abordando este caso particular na cidade de Pinhalzinho - SC, uma cidade pequena que apresentou esta problemática como resultado da desarticulação entre essas políticas que implicam diretamente no desenvolvimento e expansão urbanos. O efeito disso foi o direcionamento do crescimento dessa cidade delimitado pelo Plano Diretor Municipal para uma área distante do tecido urbano consolidado às margens de uma importante rodovia federal, a BR 282 e com ocupação predominantemente rural, possuindo uma diversidade de condicionantes naturais, tal como arroios, nascentes e também áreas de preservação de vegetação nativa.

Palavras Chave: Políticas Urbanas; Cidade pequena; Desarticulação; Segregação.

ABSTRACT: The new dynamics and demands of the Brazilian cities, caused by the expansion they have been undergoing, have caused diverse effects in their territory, especially in what concerns the urban planning of these. Problems of access to basic equipment and services such as health and housing are commonplace issues in academic discussions throughout Brazil. This specific work focuses on the problem of public policies that seek to support this sector and, consequently, delay these aggravating factors in the cities. The objective here is to discuss the dismantling of urban policies to the urban space, where legislations end up segregating fragile and marginalized areas in the city. In this context, the study addresses this particular case in the city of Pinhalzinho - SC, which, even though it is a smaller territory with fewer complications of institutionalization and bureaucracy when compared to a larger city, presented this problem as a result of the disarticulation between these policies. directly in urban development and expansion. The result of this was the direction of the expansion of this city delimited by the Municipal Master Plan for an area divided by an important federal highway, BR 282 and already consolidated as rural, possessing a diversity of natural conditions, such as streams, springs and also areas of preservation of vegetation. The segregation of a portion of the population in localized settlements in this area makes it difficult for them to access public facilities and services located in the consolidated urban area on the other side of BR.

Keywords: Urban Politics; Small city; Disarticulation; Segregation.

INTRODUÇÃO

Até as décadas de 1960 e 1970, o Brasil era considerado um país essencialmente agrário. Esse quadro começou a mudar com o intenso processo de urbanização nas grandes cidades, devido a forte presença de inovações e técnicas oriundas da revolução industrial, possibilitando assim, emprego e possibilidade de novas oportunidades para as pessoas. Estas cidades hoje são consideradas as metrópoles urbanas brasileiras, as quais passaram por uma intensa crise urbana, baseada principalmente neste "inchaço" populacional, resultando em uma superlotação e ocupação descontrolada ocasionada por esses novos moradores que foram para as cidades em busca de uma vida melhor, com a possibilidade de emprego, encontraram lá centenas de outras pessoas que buscavam o mesmo ideal. Essa superlotação ocasionou então a ocupação em locais de proteção ambiental, sem saneamento e com alta vulnerabilidade, áreas segregadas e que, consequentemente, resulta em uma insatisfação da sociedade que começou a sentir os efeitos colaterais dessa grande explosão populacional (SANTOS, 2006; SANTOS et al, 2015).

Este fenômeno de segregação urbana foi altamente visível e inerente ao crescimento e desenvolvimento das cidades brasileiras e hoje está presente no território de maneira clara. Um exemplo disso são as diferenciações entre bairros de uma mesma cidade, em questão de infraestrutura, ao perfil da população e as características urbanísticas próprias (Villaça, 2001). Essa desigualdade separa a cidade em espaços claramente definidos, privilegiadas ou não, e são reflexos dos processos sociais contínuos que acontecem no ambiente urbano.

> Talvez seja mais razoável considerar a cidade como um sistema dinâmico complexo no qual a forma espacial e o processo social estão em contínua interação. Se desejamos entender a trajetória do sistema urbano, devemos entender os relacionamentos funcionais que existem dentro dele, e as feições independentes no processo social e na forma espacial que podem mudar a linha daquela trajetória. (HARVEY, 1973 p.34)

Essa dinâmica das cidades desafia cada vez mais a encontrar um caminho ideal para o rumo das políticas urbanas que atendam a todas estas realidades. Frente a estes problemas, a Constituição Federal de 1988 sentiu a necessidade de tentar solucionar essa adversidade no planejamento urbano, e pela primeira vez um capítulo específico sobre política urbana (capítulo II, título VII) foi criado (BRASIL, 1988). O capítulo estabelece como competência ao poder público das cidades Brasileiras a elaboração e execução de um instrumento que visava organizar e promover um desenvolvimento mais coerente nas cidades, o Plano Diretor Municipal (artigo 29, inciso X). Em decorrência a isso, foi criado o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001) que surgiu para reforçar ainda mais o papel do plano diretor como instrumento fundamental de planejamento e ordenamento do território urbano.

Essa problemática de efetivação e desenvolvimento afeta cidades brasileiras de grande, médio e também de pequeno porte, sendo a última o alvo desta pesquisa, já que as cidades pequenas são consideradas a maioria no território nacional segundo o Censo do IBGE 2010, totalizando um percentual de 89%. No estado de Santa Catarina a realidade não difere do contexto brasileiro, onde os pequenos centros somam mais de 90% das cidades existentes no estado. Mesmo tendo grande presença no território, os estudos e análises aprofundadas sobre estes pequenos centros ainda não recebem a atenção necessária voltada as suas questões urbanas que são de extrema relevância e complexidade, que vão desde seu sítio físico, sua conformação e delimitação

territorial, relação cidade e campo, aspectos sociais e culturais e sua dinâmica econômica própria. Ou seja, seu processo de expansão próprio as difere das grandes e médias cidades, sendo assim, carecem de um olhar mais atento às suas questões, o que geralmente não ocorre, um exemplo disso é a inexistência de políticas específicas que as auxiliem neste desenvolvimento urbano (SPOSITO e SILVA, 2013). Atualmente existe uma certa preocupação que passou a ser pauta de alguns estudos e eventos científicos principalmente na área da Geografia, com foco na interpretação da cidade pequena e seu papel na rede urbana.

No caso da cidade de Pinhalzinho, localizada no oeste do Estado de Santa Catarina, não foi diferente. A questão aqui discutida é quanto a um caso de desarticulação entre políticas urbanas, com foco neste caso para o Plano Diretor Municipal, que acabou por dificultar a expansão urbana desta cidade ao direcionar seu crescimento para uma área consolidada por propriedades rurais, recursos hídricos e vegetação nativa, segregando uma parcela da população em pequenos loteamentos, impossibilitando assim uma conectividade e continuidade efetiva para com o tecido urbano existente. O artigo está estruturado em duas seções: *políticas urbanas e as cidades pequenas* aborda noções básicas para o olhar das políticas urbanas com foco nas complexidades e particularidades de uma cidade pequena, principalmente quanto a planos diretores, *Pinhalzinho – SC e sua expansão urbana: uma questão desarticulada* apresenta o caso em específico abordado neste estudo, situando o objeto teórico e sua problemática com as legislações, apresentando cartografais e análises para melhor compreensão.

POLÍTICAS URBANAS E AS CIDADES PEQUENAS

Após anos observando as cidades crescendo de modo descontrolado e despreparado, era necessária uma ordem legal urbana que configurasse e estabelecesse o direito urbanístico para as cidades brasileiras. Foi no ano de 1988 que realmente essa questão foi efetivada como marco institucional, após diversas discussões e demandas, a Constituição Brasileira de 1988 abordou pela primeira vez a questão sobre a política urbana, possibilitando e abrindo caminho para que leis sobre habitação de interesse popular (Lei 11.124/2007), sistema de saneamento ambiental (Lei 11.445/2007), mobilidade urbana (Lei Federal 12.608/2012), entre outros, pudessem ser elaborados e implementados.

A principal delas realmente foi a Lei Federal de Desenvolvimento Urbano – Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), colocada em prática alguns anos depois do pontapé inicial. O documento foca em estabelecer uma ordem legal urbana, estabelecendo normas de ordem pública e de interesse da sociedade, a fim de regular o uso da propriedade urbana com o principal intuito de gerar o bem coletivo da população e também o equilíbrio da mesma com o meio ambiente, passando a responsabilidade para os governos locais das cidades, conferindo o papel de ente federativo a fim de atuar no campo legislativo, econômico e administrativo, estabelecendo e criando políticas de desenvolvimento urbano conforme as necessidades de seus habitantes (Brasil, 2001).

A autonomia dada pelo governo federal para as cidades sobre seu planejamento, teve como cerne a melhoria das cidades e de sua organização, visto que, tinha-se como proposta a ideia de um planejamento baseado nas especificidades de cada aglomerado urbano, priorizando e focando na realidade de cada cidade.

A busca por um espaço homogêneo e coletivo, teve como resultado a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano juntamente com Plano Diretor Municipal, que até então eram configurados segundo

Nygaard (2005, p.27) "como simples planos viários, exemplificados de forma eloquente pelo Plano de Avenidas (1930) em São Paulo e pelo Plano Maciel (1914) em Porto Alegre." O autor ainda aborda que no início "os planos diretores eram Projetos de melhoramentos orçamentais, que nada se resumiam a planos de obras. Foi durante a década de 30 e 40 que os planos caminharam mais um pouco, englobando questões de saneamento básico, com enfoque no abastecimento de água (p.27). Villaça (1999) ainda afirma que foi a partir de 1965 que os planos começaram a dar importância a questões sociais e econômicas do território, as quais geraram um certo incômodo perante a classe dominante que coordenava as questões políticas e principalmente o setor imobiliário e empresarial, o que dificultou a real aplicação dessas questões mais coletivas nas cidades.

Com a criação do Estatuto da Cidade e a mudança no paradigma de planejamento urbano, o mesmo visava mais autonomia para as prefeituras locais como já citado anteriormente, e o uso do Plano Diretor segundo o Art. 182 da Constituição Federal, passa a ser "o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana"(BRASIL, 1988) e segundo o estatuto, obrigatório para "cidades com mais de vinte mil habitantes" com o intuito de incluir também as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Com essa legislação vigente, cidades a partir de vinte mil habitantes começaram a pensar e a gerir seu território de maneira diferente, com o auxílio de um instrumento de planejamento que segundo Nygaard (2005, p.25) "pode ser considerado como o instrumento mais completo que o Estado já teve à sua disposição para interferir na organização e no controle do espaço urbano". Sendo assim, as cidades consideradas pequenas começam a mudar o paradigma de produção do espaço urbano feito até então, sendo necessário aqui compreender qual a diferença desta para com as cidades que até então já dispunham deste instrumento. A questão das cidades pequenas não é um tema novo a ser abordado, porém a atenção dada neste estudo é tratada devido a:

> (...) sua relevância estar no relativo silencio acadêmico até então existente sobre a mesma. Poucos elegem as pequenas cidades como objeto de pesquisa. As iniciativas existentes permaneceram isoladas, o que dificulta um avanço teórico em relação à compreensão desses espaços (EDLICH, 2009, p.29).

Segundo o Censo do IBGE de 2010, é possível observar que as cidades pequenas são a maioria no território nacional, somando cerca de 69% dos municípios brasileiros, o que nos alerta sobre o descaso para com as mesmas, já que não existia uma cobrança ou legislação específica para com estes aglomerados urbanos, que receberam orientações sobre planejamento somente após o Estatuto da Cidade (2001). Além deste dado quanto a expressiva presença das mesmas no contexto nacional, a particularidade das cidades pequenas se dá pela sua dinâmica diferenciada em outras questões além do seu tamanho, como por exemplo, a grande presença de áreas livres.

Para iniciar a discussão da temática e introduzir ao estudo de caso, Sposito e Jurado da Silva (2013) alertam que, a temática sobre cidades pequenas é um assunto em constante modificação teórica e com uma abordagem ainda exploratória, devido a dinâmica urbana e de sua adaptação e reconfiguração própria na rede em que estão inseridas, tornando esta aproximação um tanto quanto particular para cada caso.

> Essa constatação oferece, igualmente, subsídio para a formulação de questões de fundo que condicionam, direta e/ou indiretamente, o desenvolvimento de investigações relacionadas ao estudo desses centros urbanos como: O que são cidades pequenas? Como representa-las conceitualmente? Por que valorizar essa dimensão do espaço urbano? Como compreendê-las pelo seu viés econômico? As

> cidades pequenas são resultado do desenvolvimento desigual do espaço? (SPOSITO; JURADO DA SILVA, 2013, p.17-18).

Neste sentido, no presente estudo as cidades pequenas são compreendidas como "o nível mais básico do urbano (SPOSITO; JURADO DA SILVA, 2013, p.39)" e possuem número demográfico de até 50 mil habitantes, são então, comparadas a centros maiores, porém, com extensão territorial urbana menor que estes, sendo por isso chamadas de cidades pequenas. Estas aglomerações segundo Sposito e Jurado da Silva (2013, p.40) "tendem a ser mais bem conhecidos por seus habitantes, menos complexo e menos segmentado/fragmentado", porém possuem alguns problemas de "cidade grande" como por exemplo a instalação de condomínios fechados, incentivando a segregação socioespacial, caso abordado neste estudo.

As particularidades e casos específicos que as cidades pequenas apresentam, devido a sua dinâmica diferenciada, nos alertam sobre o tipo de planejamento feito nestes territórios. Neste sentido, as políticas urbanas apresentadas anteriormente não abordam casos sobre pequenas cidades, o Estatuto da Cidade apenas especifica sobre a obrigatoriedade do Plano Diretor Municipal para aglomerados urbanos acima de 20 mil habitantes (Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001), sendo assim, é possível corroborar com a afirmação de Sposito e Jurado da Silva (2013) ao falarem que:

> (...) a preocupação com núcleos urbanos que apresentam baixo número demográfico (menos de vinte mil habitantes) por parte do poder público brasileiro não é evidente (a exemplo das formulações do Estatuto da Cidade). Tais centros não são obrigados a realizar o plano diretor e nem sequer têm políticas específicas para o desenvolvimento econômico. (...) a cidade tem seu perímetro urbano, isto é, uma espécie de linha imaginária que separa a cidade do campo, visto como negação do urbano, e na maioria dos casos, **não condiz com a realidade espacial e o conteúdo social vivenciado nesses locais**. (p. 33, grifos do autor)

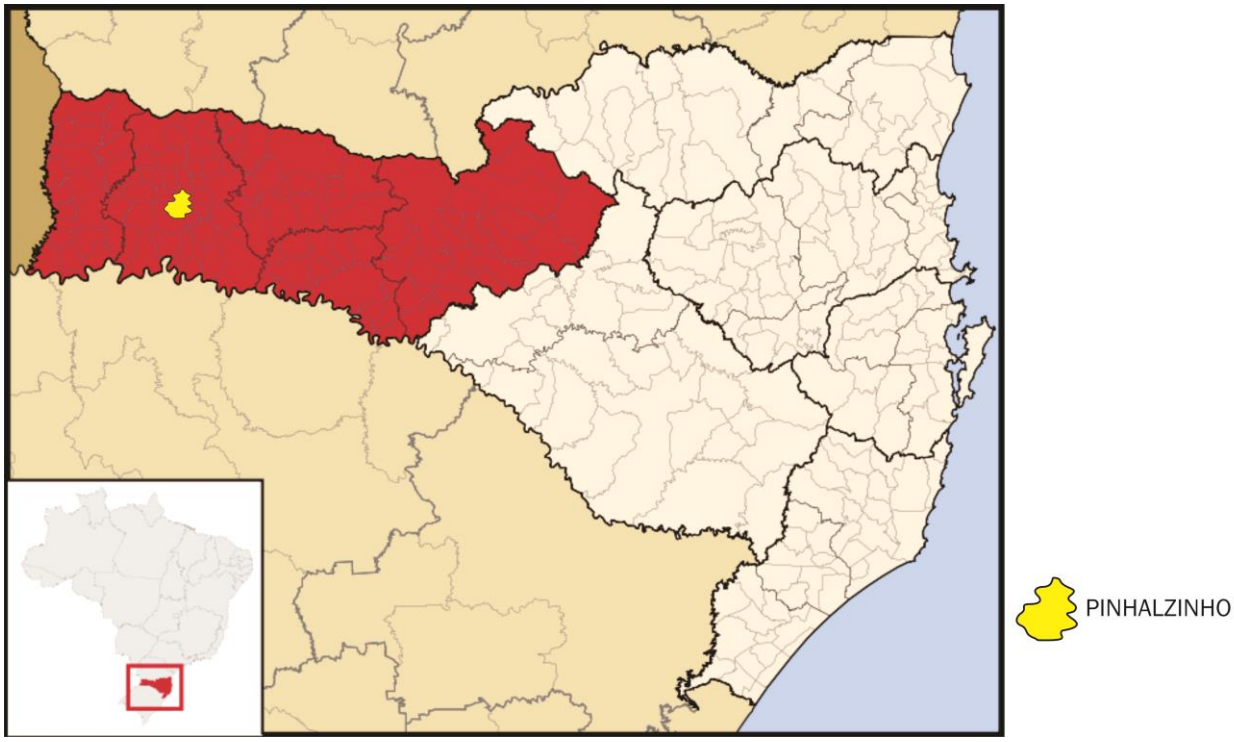
Esta afirmação introduz a próxima parte deste estudo, que abordará o caso de Pinhalzinho – SC e um exemplo claro sobre o quão vagas, ou até mesmo nulas, são as políticas urbanas para com as cidades pequenas, abrindo a brecha para o caso mais comum do resultado desta deficiência: a desarticulação entre políticas que regem o território.

PINHALZINHO – SC E SUA EXPANSÃO URBANA: uma questão desarticulada

A mesorregião oeste do estado de Santa Catarina (Figura 01) iniciou sua colonização por volta de 1920 por migrantes gaúchos de descendência alemã, e foi ocupada inicialmente por diversas famílias caboclas, as quais possuíam como atividades o uso da terra e seus recursos, visando sua subsistência e também a criação de animais, tal como o porco e o gado. A região foi sendo desenvolvida e habitada com foco nestas atividades e a transformação de toda a dinâmica destas

ao longo dos anos, passaram de subsistência deste povo para seu trabalho e sustento, que auxiliou e alavancou o desenvolvimento da região como um todo (BAUERMANN; BRANDT, 2016).

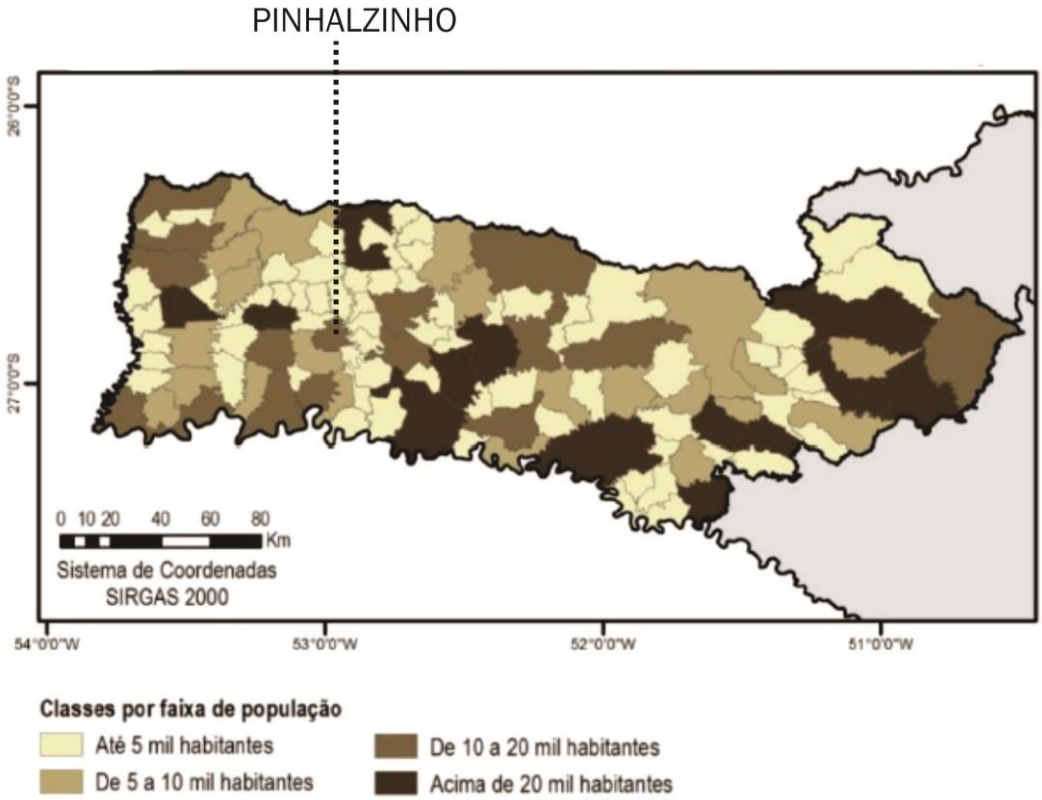
Figura 01: Localização da mesorregião Oeste no Estado de Santa Catarina.



Fonte: Adaptado de WIKIPÉDIA, 2018.

Atualmente segundo Santos et al (2015), o oeste catarinense é considerado uma região de interior e caracterizada por possuir diversas cidades pequenas e territórios rurais (Figura 02). Chapecó é a única cidade considerada polo regional de destaque, com população de 210 mil habitantes aproximadamente (IBGE, 2016). Possuindo essas características, a região se desenvolveu com base na produção rural, principalmente na suinocultura e avicultura, as quais eram comercializadas para agroindústrias da região, localizadas principalmente na cidade de Chapecó.

Figura 02: Distribuição das pequenas cidades na Mesorregião Oeste.

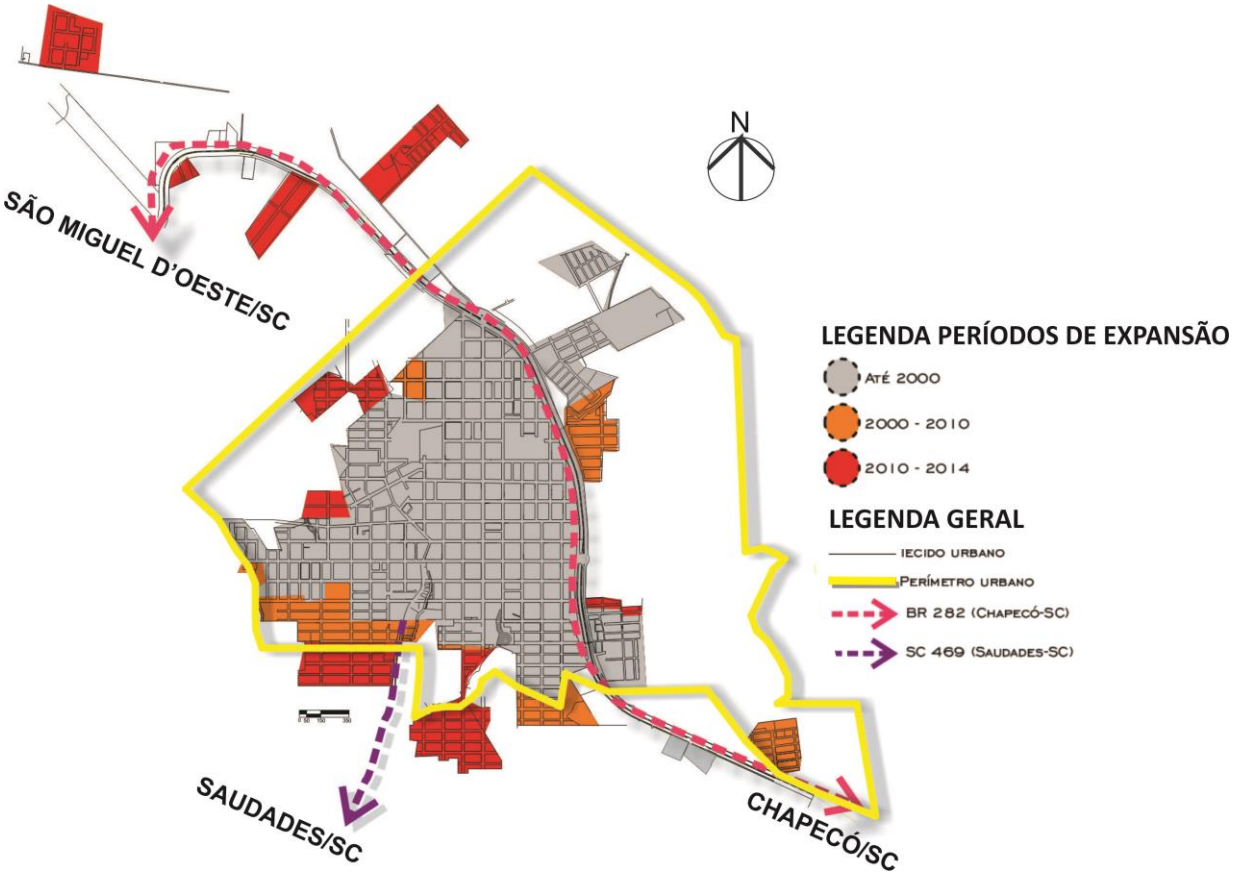


Fonte: Adaptado de MATÉ (2015).

O caso abordado neste estudo se faz presente na cidade de Pinhalzinho, localizada na mesorregião oeste a cerca de 45 km de Chapecó e é apontada como um dos centros locais especializados dessa região, funcionando como influência para pequenos municípios próximos (IBGE, 2008). A cidade tem como acesso principal a rodovia BR 282 de leste à oeste, a qual divide a malha urbana e facilita o escoamento de mercadorias agrícolas, pecuária e industriais, e a conexão da cidade com outras da região e com todo o estado.

Quanto a ocupação territorial da cidade, o inicio se deu juntamente com a abertura da primeira rodovia estadual na cidade, a SC 469, que liga Pinhalzinho a outras cidades menores como Saudades, esta conexão auxiliou na expansão para o atual centro da cidade, onde até hoje caminhões e cargas permeiam a malha urbana central. Por volta da década de 70 ocorreu a construção da BR 282, a qual resultou na expansão de diversos bairros operários e industriais lindeiras a mesma. O resultado disso ocorre logo a partir do início da década de 80, onde o lado oposto da BR 282 passa a ser ocupado por uma população de baixa renda, justamente devido ao preço da terra em consequência da distância para com o centro urbano. Nas décadas de 90 e 2000, o centro urbano de Pinhalzinho passa a receber alguns edifícios em altura, verticalizando um pouco a paisagem e atribuindo uma visão de futuro “promissor” e “cidade desenvolvida” a Pinhalzinho (MATÉ, C. et al, 2015; BEN, F. et al, 2011).

Figura 03: Períodos de expansão urbana e mapa geral de Pinhalzinho – SC.



Fonte: Elaborado pelo autor (2018) com base em cartografia base – Prefeitura Municipal de Pinhalzinho, 2014.

A cidade possui 19.511 habitantes (IBGE, 2017) e é considerada uma cidade pequena e também a que mais cresceu na mesorregião oeste entre os anos de 2000 e 2010 com cerca de 32,09%, ficando à frente de Chapecó que apresentou 24,87% em sua taxa de crescimento neste período. É possível constatar então que existe um intenso fluxo migratório ocorrendo nesta região, o qual a cidade de Pinhalzinho se mostrou a mais atrativa para este fenômeno (SANTOS, et al, 2015), isso porque, segundo MATÉ et al (2014, p.10):

> Pinhalzinho é um município em processo de ascensão econômica e crescimento populacional. A área urbana vem expandindo de forma acelerada, devido, principalmente, às novas áreas industriais e educacionais implantadas no município e às transformações na base agrícola regional, que torna constante e crescente a transferência de população rural para os centros urbanos. Com esse crescimento, os problemas já existentes na cidade são ainda mais intensificados e visíveis no dia a dia, como **a segregação socioespacial dos bairros localizados do lado oposto da BR** e a carência de espaços destinados ao convívio cultural e de lazer (grifos do autor).

Como foi abordado anteriormente, a questão da expansão da cidade para o lado leste ocorreu principalmente após a instalação da BR 282, porém, as localizações situadas nessa porção são consideradas áreas vulneráveis e caracterizadas por ocupação de população de baixa renda. Pinhalzinho possui uma vasta área rural (Figura 04), a qual é caracterizada e consolidada com diversas propriedades particulares de produção de suínos, aves e de plantio de grãos.

Figura 04: Contraste entre área rural e urbana em Pinhalzinho/SC

Fonte: Adaptado de Google Maps (2018).

É possível constatar com as cartografias disponíveis que Pinhalzinho não possui rio em sua malha urbana, porém, devido ao seu relevo, existe uma grande presença de recursos hídricos espalhados em seu território, principalmente nascentes e arroios. Esta presença também é observada em algumas áreas já consolidadas pelo tecido urbano e que não foram preservadas ou recuperadas. Muitas destas nascentes e córregos foram canalizados e as áreas lindeiras aos mesmos foram desmatadas e ocupadas, o que resultou em áreas alagadiças, evidenciando o descaso com a natureza e o foco na expansão e no desenho da malha urbana sem interrupções.

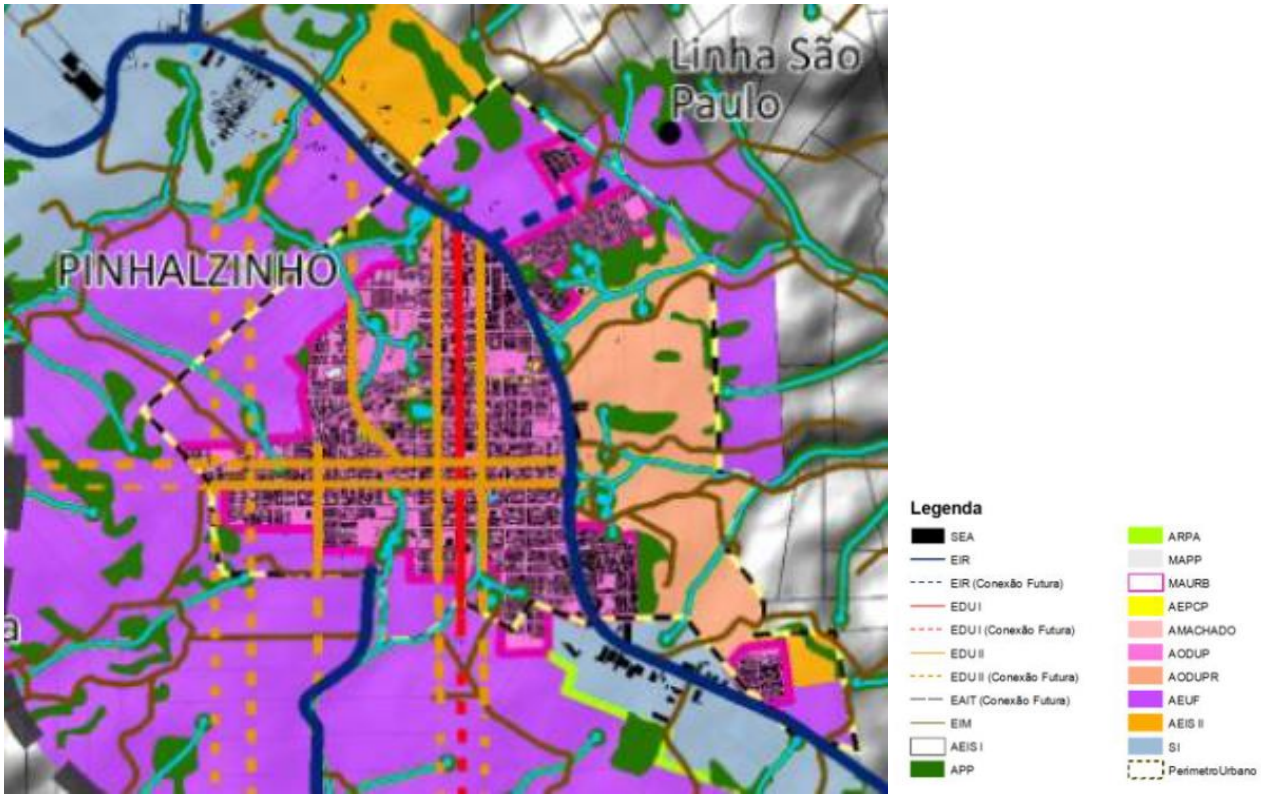
Quanto a questão das políticas urbanas que ordenaram este território e o moldaram ao longo dos anos visando seu crescimento, a cidade foi regrada e orientada inicialmente pelo Código de Posturas (Lei 60/1964) o qual dividiu a cidade em zona urbana, suburbana e rural. Logo em seguida foi instituída a lei que delimitava o perímetro urbano da cidade (Lei 142/1969) e também a Lei para loteamentos (Lei 150/1970), objetivando a expansão urbana e edificação controladas (PREFEITURA DE PINHALZINHO, 2010).

Após este período de leis pontuais e gerais as quais não englobavam o território em sua totalidade, foi criado o Plano Diretor Físico-Territorial (Lei 0315/1975) o qual perdurou até o ano de 1995, quando foi revogada pela nova Lei 1078/1965 que abordava a Redefinição do Zoneamento Urbano. Em sequência disto, ocorreu a elaboração e criação do Código de Obras (Lei 032/1999) para a cidade, o mesmo foi seguido como norte para o desenvolvimento urbano de Pinhalzinho até o ano de 2012.

Foi no ano de 2009 que a cidade contrata o Instituto Goio-Em para fins de levantamento e elaboração do Plano Diretor Municipal, mesmo não tendo a obrigatoriedade. Foi no ano de 2012 que a Lei Complementar nº144/2012 estabelece o Plano Diretor Participativo do Município de Pinhalzinho, que entra em vigor e inicia sua ação no território em prol de um desenvolvimento e planejamento ideais. Esta ação por parte do poder público a conceber e elaborar um Plano Diretor a cidade foi considerada como algo inovador e promissor pelos moradores de Pinhalzinho, pois a mesma não tinha obrigatoriedade prevista pelo Estatuto da Cidade em fazer o documento, que se tornou obrigatório para cidades com população acima de 20 mil habitantes. É possível observar (Figura 05) no zoneamento proposto pelo Plano Diretor que a área situada ao leste **AODUPR – Área de Ocupação e Densificação Urbana Prioritária Restrita** a qual incentiva a expansão urbana nesta área, porém com restrição de uso e ocupação em áreas próximas de córregos e não ocupação em áreas verdes nativas. Além disso, é possível observar a demarcação do perímetro urbano para a porção leste também, evidenciando a expansão para este lado da BR 282.

Logo abaixo (Figura 05) é possível observar que esta demarcação do perímetro continua e "abraça" uma pequena parcela do território quase ao Sul da cidade. Nesta porção da malha urbana desconexa está localizado o Loteamento Primavera, caracterizado por ser de uso de interesse social, ou seja, abrigando a população vulnerável e mais pobre como já foi citado anteriormente neste estudo.

Figura 05: Recorte do Zoneamento da cidade de Pinhalzinho/SC.



Fonte: Adaptado de Prefeitura Municipal de Pinhalzinho (2012).

Nas ocupações mais recentes, principalmente após a efetiva aplicação do Plano Diretor Municipal de Pinhalzinho após 2012 e os novos paradigmas sobre as questões ambientais, principalmente o novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) que aborda sobre as áreas de preservação permanente, estes locais passaram a ser respeitadas de acordo com estas legislações, justamente devido a maior atenção e fiscalização que estas questões estão sendo tratadas. Tendo esta característica de política mais rigorosa quanto a estes aspectos, é possível observar que a faixa leste da cidade de Pinhalzinho é consolidada por diversas áreas rurais de propriedades particulares de produção agrícola, além de massas vegetativas nativas e córregos que não permitem a ocupação desta porção do território. Respaldado por estas legislações ambientais, a área pode ser considerada como imprópria para expansão urbana futura da cidade, justamente por apresentar estas condicionantes que dificultariam a continuação da malha urbana e o investimento de infraestrutura.

O que se evidencia neste tipo de problema é uma **desarticulação alarmante das políticas urbanas** que regem e ordenam o território desta cidade pequena. Pinhalzinho delimitou em seu Plano Diretor (2012) um perímetro urbano e também um zoneamento que preveem a expansão da malha urbana para uma região nitidamente imprópria e já consolidada como rural, possuindo propriedades particulares com plantações e criações de animais. Uma das principais problemáticas vistas nesta situação, é quanto ao tipo de planejamento que é feito pelos Planos Diretores, principalmente neste caso em que o mesmo não tem uma leitura coerente do território e de sua particularidade, não identificando que outras políticas impossibilitam a expansão de uma área. Mesmo se tratando de uma cidade pequena que, na prática, possui um território reduzido a se planejar, é preciso compreender que uma vez que não serão somente as cidades, ou seja, as áreas

urbanas consolidadas que são as sedes dos municípios que deverão ser objeto de planejamento, precisa ser levado em conta, devido as áreas de produção e plantio e também de preservação e mananciais, e pela própria lei (LEI Nº. 10.257, de 10/07/2001, Art. 40. 2º.: "[o] plano diretor deverá englobar o território do município como um todo"), a incompletude abre uma porta a confusão. (Souza, 2011, p.403)

Tendo isso em vista, é de grande valia ressaltar aqui que tanto a zona rural quanto o perímetro urbano da cidade em si são interdependentes, o Plano Diretor não deve entrar no mérito de abordar, ou não, um ou o outro. O instrumento deve englobar todos os problemas de competência municipal, estejam eles dentro ou fora do perímetro urbano delimitado. Villaça (1999) cita um exemplo muito pertinente a essa questão:

> O município não tem, por exemplo, competência para fazer zoneamento rural; determinar onde são permitidas ou proibidas as pastagens, a fruticultura, a pecuária, o extrativismo etc., etc. Já as rodovias municipais na zona rural podem e devem fazer parte do Plano Diretor. Inútil, entretanto, incluir neles as rodovias, trevos ou viadutos, estaduais e/ou federais, por mais importantes que sejam para o município. (p. 242)

A segregação urbana já evidenciada neste contexto do estudo, aponta a necessidade de um olhar mais minucioso e cuidadoso para as questões de delimitação de áreas de interesse social, que por já abrigarem uma população mais fragilizada economicamente e socialmente, deveriam ao menos dar acesso a emprego e a infraestrutura básica necessária para sua ascensão.

> A cidade, mais do que um sistema, é um sistema vivo. Mas o que é efetivamente vivo nas cidades, senão as pessoas? Se retirarmos, por um passe de mágica, todas as pessoas de uma cidade, a cidade estagna, deteriora e morre. A mera estrutura física resultante não terá, sozinha, capacidade de evoluir, de se manter, de se abastecer ou de reconstruir. Entra em declínio e se decompõe. Uma cidade "vive" enquanto, e porque, as pessoas desta cidade vivem; por isso os problemas de uma cidade não são os problemas da cidade em si, mas são os problemas que as pessoas têm, em função e decorrentes, em grande parte, das estruturas físicas que elas mesmas construíram reconstruíram ao longo do tempo (NYGAARD, 2005, p.235 e 236).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pinhalzinho faz parte de uma mesorregião caracterizada por possuir diversas pequenas cidades, as quais, buscam serviços e oportunidades nos territórios mais estruturados. Esta dinâmica na região faz com que algumas destas cidades se destaquem no contexto e Pinhalzinho vem se evidenciando na região, principalmente por estar se tornando um polo educacional e pela presença de diversos tipos de indústria, além da rodovia federal que a corta de norte a sul, facilitando as conexões entre cidades e por todo o estado. Um território em constante desenvolvimento e expansão necessita de um ordenamento próprio e eficaz perante as problemáticas existentes, a fim de evita-las futuramente.

Reestabelecer normas gerais sobre política urbana e suas aplicações em um âmbito nacional, e principalmente, modificar o modo como as cidades vem sendo produzidas constitui sim uma tarefa complexa a ser realizada. Tudo começa pelas instancias que estão envolvidas nessa questão, como as prefeituras e o poder público em si, que possuem uma grande dificuldade em gerir o território e construir uma política urbana realmente efetiva que potencialize os municípios a crescerem de uma maneira mais justa perante a sociedade e o próprio território já estabelecido. O caso apresentado aqui mostra exatamente essa desconexa relação entre as políticas urbanas, nesta situação, quanto a questão da expansão urbana.

A localização do Loteamento Primavera as margens da BR 282 e desconexo do tecido urbano existente, evidenciam o que ocorre na maioria das cidades brasileiras quanto as áreas de interesse social: são desconexas, longínquas dos centros urbanos, não possuem um sistema de transporte que atenda a essa distância e não são estruturadas com equipamentos básicos como postos de saúde, creches e escolas. Isso evidencia que a distância aqui abordada não é somente geográfica, mas sim uma questão de direito a cidade, o qual Harvey (1973, p.51) aborda ao falar sobre o "desequilíbrio diferencial na forma da cidade", ressaltando que "(...) o rico e o relativamente bem remediado podem conseguir grandes benefícios, enquanto o pobre, e **consequentemente imóvel**, tem somente oportunidades restritas. Isso pode significar uma distribuição regressiva de renda, bastante substancial num sistema urbano em rápida mudança."

Por fim, é possível observar as contradições destas políticas urbanas e principalmente o quanto isso influencia nas cidades. O destino do planejamento no Brasil ultrapassa a barreira de simplesmente "planejar" e "gerir" essas cidades, é a busca por igualdade e por voz em um ambiente onde só alguns são ouvidos. É fomentar a discussão do plano diretor como instrumento local, priorizando os aspectos certos e que cabe ao município intervir, e principalmente, levando em consideração **a cidade como um todo e principalmente suas particularidades territoriais, as condicionantes naturais e suas implicações**, evitando leituras errôneas e englobando urbano e rural, sem distinção, deixando para lá questões gerais e que por vezes não agregam valor as políticas urbanas.

Para tentar superar estes desafios, talvez estas políticas devam começar realmente a serem integradas ao processo de elaboração de documentos de gestão territoriais, partindo do âmbito nacional, territorial, regional e local, envolvendo a integração de políticas e programas existentes nessas esferas, para que juntas pensem em algo maior e que funcione como um todo, para que aí sim, em escala local, o planejamento urbano e a aplicação destas políticas urbanas aconteça de maneira ideal.

REFERÊNCIAS

BAUERMANN, Andressa Krieser; BRANDT, Marlon. *Transformação da paisagem em Pinhalzinho – SC a partir da exploração madeireira entre as décadas de 1940 a 1970.* Artigo apresentado e publicado no VI Jornada de Iniciação Científica e Tecnológica – Ciência e Tecnologia Transformando a Sociedade, UFFS – Chapecó – SC, 2016. Disponível em: https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/JORNADA/article/view/4727. Acesso em: out. 2018.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988.* Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição.htm. Acesso em: novembro de 2018.

_____. *Estatuto da Cidade:* Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª Edição.

EDLICH, Ângela Maria. *Pensando os Papeis e Significados das Pequenas Cidades.* 1 ed. São Paulo. Editora da Unesp, 2009. v. 1 ed. 357p.

BEN, F.; FROZZA, I.; SCATOLIN, L.P.; FERRARI, L.F.; RODRIGUES, M.L.; PUHL, V.J. *Retratos, memórias e fragmentos da história de Pinhalzinho/SC***.** Pinhalzinho, Schaefer, 2011.

HARVEY, David. *A Justiça Social e a Cidade.* 1 ed. São Paulo: Hucitec, 1973.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. *Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 2016.* Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2016/estimativa_dou.shtm . Acesso em: out. de 2018

____. *Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 2017***.** Disponível em:<ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/estimativa_tcu_2017.pdf >. Aceso em: out. de 2018

____. *Censo 2010*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2010. Disponível em: < censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: out. de 2018.

____. *Regiões de influência das cidades 2007.* Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro, 2008.

MATÉ, Claudia. et al. *A mobilidade urbana sustentável nas cidades pequenas – O caso de Pinhalzinho/SC.* ENANPARQ. 3º. 2014, São Paulo. Anais do 3º Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2014. CD-ROM. Disponível em: https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/XFramesSumarioSC.htm. Acesso em: nov. de 2018.

MÁTE, Claudia. *A cidade pequena através de seu sistema de espaços livres – O caso de Pinhalzinho/SC.* Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – PósARQ, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis – Santa Catarina, 2015.

NYGAARD, Paul Dieter. *Planos Diretores de Cidades: discutindo sua base doutrinária.* 1ª ed. Porto Alegre – RS. UFRGS Editora, 2005.

PREFEITURA DE PINHALZINHO. *Plano Diretor Participativo. Minuta aprovada na II Conferência entregue ao executivo Municipal.* Pinhalzinho, 2010a.

ROLNIK, Raquel. *Os Desafios da Política Urbana.* Blog da Raquel Rolnik, 2009. Disponível em: https://raquelrolnik.wordpress.com. Acesso em: novembro de 2018.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e Emoção.* 4ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos.* 11ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

SPOSITO, E. S.; JURADO DA SILVA, P. F. *Cidades pequenas: Perspectivas Teóricas e Transformações Sócio espaciais.* Jundiaí, Paco Editorial: 2013. 148p

VILLAÇA, Flávio. *O espaço intra-urbano no Brasil.* 2ª Ed. São Paulo: FAPESP, 2001.

VILLAÇA, Flávio. *Dilemas do plano diretor.* In: O município do século XXI: Cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima: CEPAM, Edição especial, 1999.